

O país no futuro: aspectos metodológicos e cenários

JAMES TERENCE C. WRIGHT e RENATA GIOVINAZZO SPERS

Introdução

PENSAR O FUTURO de uma nação é um projeto complexo e desafiador; não aceitar esse desafio é condenar o país a vagar pelo tempo, sem rumo definido e sem saber se estamos realmente realizando progresso em direção a um futuro desejado.

Este trabalho apresenta os objetivos, a metodologia e os resultados iniciais de um projeto realizado por uma equipe do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP, para estruturar um conjunto de cenários para o Brasil em 2022. Pretende-se, dessa forma, contribuir para a compreensão da importância e da viabilidade do uso de cenários como instrumento para se pensar o futuro do país e estimular a continuidade dos esforços para o detalhamento de cenários possíveis e desejáveis para o Brasil. A título de ilustração, são apresentados os resultados de cenários globais e institucionais do Brasil para 2022, elaborados pelo IEA no contexto do Projeto “Brasil 3 Tempos”, coordenado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Toda grande mudança envolve uma visão mobilizadora do futuro. Certos ou errados, o Grito do Ipiranga de D. Pedro I, as mudanças estruturais implantadas por Getúlio Vargas, o desenvolvimentismo de Juscelino e o Brasil Potência do regime militar instalado em 1964 envolveram visões de um futuro desejado que serviram de referência e inspiração para a mudança. Pensar e comunicar uma visão do futuro é parte indissociável do exercício da liderança e da mobilização da sociedade para o desenvolvimento de um país.

No mundo de hoje, cada vez mais dinâmico e interligado econômica, tecnológica e politicamente, pensar o futuro das nações e dos povos tornou-se um exercício complexo e desafiador. Apesar da dificuldade, navegar rumo ao futuro é preciso, e, num país com recursos escassos, escolher uma boa rota, aproveitar oportunidades e precaver-se de escolhas erradas é essencial.

Elaborar cenários não é um exercício de predição, mas sim um esforço de fazer descrições plausíveis e consistentes de situações futuras possíveis, apresentando as condicionantes do caminho entre a situação atual e cada cenário futuro, destacando os fatores relevantes às decisões que precisam ser tomadas. Assim, mesmo sendo uma representação parcial e imperfeita do futuro, o cenário, entendido como instrumento de apoio à decisão, precisa abranger as principais dimensões relevantes do problema, e seus autores devem livrar-se das amarras e

dos preconceitos do passado, ao mesmo tempo que devem se manter dentro dos limites do conhecimento científico e propor transformações viáveis no horizonte de tempo considerado. Ademais, imaginar cenários desejáveis para um país exige estruturar otimística e realisticamente visões de um futuro mais humano e mais justo, envolvendo necessariamente um juízo de valores na sua análise.

Descrever cenários para um país é mapear o futuro, identificando destinos possíveis, traçando rotas, identificando incertezas, divergências e antecipando perigos. Um cenário é um poderoso instrumento para ajudar a engajar a todos na construção de uma visão compartilhada de um futuro desejável para o Brasil e guiar a nossa jornada rumo a um país melhor.

Uma metodologia para elaborar cenários do país no futuro

Conceitos e experiências sobre elaboração de cenários

Pensar o futuro do país em toda sua complexidade é, em princípio, um desafio metodológico expressivo, mas podemos nos apoiar no fato de que desde a década de 1970, com a eclosão da crise de energia, acumulou-se muita reflexão e experiências positivas sobre o tema no exterior e, em menor grau, no Brasil. Roy Amara (1988) e Joseph Coates (1994) relatam a aprendizagem obtida internacionalmente com os estudos prospectivos no mundo nas décadas de 1970 e 1980 e, posteriormente, nos anos 1990, destacando a natureza exploratória dos estudos prospectivos e a importância de uma abordagem interdisciplinar na pesquisa sobre os rumos e possibilidades do futuro. No Brasil, Johnson, Wright & Guimarães (1986) relatam casos de estudos prospectivos sobre produção de petróleo em águas profundas, Johnson & Marcovitch (1994) apresentam a experiência em planejamento tecnológico setorial, e Wright & Giovinazzo (2000) apresentam a aplicação da metodologia desenvolvida pelo Programa de Estudos do Futuro da USP em temas gerais, como uma Política Industrial para o país. Essa abordagem foi utilizada como base para a elaboração dos cenários neste trabalho, que apresentaremos adiante.

Adotando como conceito básico uma visão internacionalmente aceita como a de Michael Porter (1986), um cenário é uma visão internamente consistente do que o futuro poderá vir a ser, e tem como principais funções a avaliação explícita de premissas de planejamento, o apoio à formulação de objetivos e estratégias, a avaliação de alternativas, o estímulo à criatividade, a homogeneização de linguagens e a preparação para enfrentar descontinuidades.

De acordo com Alan Porter et al. (1991), cenários são esboços parciais de alguns aspectos do mundo futuro, e a estruturação de um cenário pode variar desde formas puramente narrativas até modelos detalhados com dados quantitativos. Os aspectos enfatizados devem ser essencialmente aqueles que possuem relevância para o prognóstico desejado, enquanto para Godet (1993), um dos principais estudiosos franceses de técnicas de prospecção, cenário é um conjunto formado pela descrição detalhada de uma situação futura, incluindo a ação dos principais atores e a probabilidade estimada de eventos incertos, articulados de

tal forma a descrever a passagem da situação de origem para uma situação em um momento futuro de forma coerente.

Para Mason (1994), o planejamento baseado em cenários é um olhar para a frente de forma criativa e aberta, em busca de padrões que podem emergir e que devem levar a um processo de aprendizagem sobre o futuro. Segundo Schoemaker (1995), a metodologia de elaboração de cenários consiste de um processo estruturado de imaginar futuros possíveis, que pode ser aplicado a um amplo leque de assuntos nas mais diversas áreas. Por meio da identificação de tendências básicas conhecidas e grandes incertezas, é possível construir diferentes cenários que ajudem a definir os rumos de uma nação, como ele exemplifica em trabalho que trata da aplicação de cenários ao caso da África do Sul. Esses dois estudiosos afirmam que o planejamento com cenários contribui para evitar dois erros comuns: subestimar ou superestimar o ritmo e o impacto de mudanças. Há uma tendência de muitos indivíduos e organizações subestimarem a taxa de mudanças, apesar de vivermos uma época de mudanças aceleradas; e há casos de grupos de “futurólogos” e entusiastas tecnológicos que tendem a superestimar a velocidade e abrangência de mudanças em assuntos tais como medicina, inteligência artificial, energia e viagens espaciais. Assim, os cenários alternativos permitem mapear caminhos distintos, considerando aquilo que acreditamos saber sobre o futuro (tendências pesadas) e os acontecimentos que consideramos incertos ou quase inatingíveis no horizonte de tempo especificado (eventos incertos).

Complementando esses conceitos fundamentais, Ringland (1998), ao estudar o uso de cenários por empresas, afirma que o planejamento por cenários melhora a qualidade das decisões e a compreensão de suas implicações para a estratégia competitiva das organizações.

Com relação à utilização dos cenários, Schoemaker (1995) afirma que sua utilização beneficia especialmente situações que envolvem as seguintes condições:

- Há alto grau de incerteza com relação à capacidade de prever o futuro ou corrigir rumos.
- Viveu-se um histórico marcado por surpresas desagradáveis e onerosas.
- O pensamento estratégico tem sido de baixa qualidade.
- Mudanças significativas no contexto ocorreram ou estão prestes a ocorrer.
- Há necessidade de uma nova perspectiva e linguagem comuns, sem perder de vista a diversidade.
- Coexistem fortes diferenças de opinião, e muitas delas têm mérito.

Como vemos, a maioria dessas condições pode ser entendida como presente no Brasil de hoje, donde se infere que o uso de cenários poderá trazer uma importante contribuição, seja como instrumento de suporte à troca de idéias,

aprendizagem seja como estímulo à criatividade, tendo ainda um papel fundamental como instrumento de apoio à decisão, servindo para se obter uma melhor visão estratégica e testar políticas alternativas para o desenvolvimento do país. Tendo em mente esses objetivos, os conceitos que fundamentam a utilização dos cenários e a experiência com o método no Brasil, uma abordagem para elaboração de cenários foi desenvolvida pela equipe do IEA e aplicada neste estudo, conforme apresentado abaixo.

A abordagem de cenários aplicada no estudo

No método de elaboração de cenários desenvolvido pelo Programa de Estudos do Futuro, os cenários são elaborados segundo sete etapas fundamentais, e diferentes técnicas compõem o conjunto metodológico utilizado ao longo deste trabalho.

A premissa desta abordagem é de que os cenários devem ser elaborados não para “acertar” previsões do futuro, mas sim para melhorar a base de informações e a compreensão sobre decisões que precisam ser tomadas no presente para assegurar objetivos futuros. A seguir são detalhadas as etapas para elaboração dos cenários, tendo em vista sua aplicação no contexto do trabalho de prospecção no estudo “Brasil: O País no Futuro - 2022”, em desenvolvimento pelo IEA. Os principais passos foram aplicados no trabalho elaborado pelo IEA dentro do contexto do projeto “Brasil 3 Tempos”, coordenado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República durante o período 2004-2005, e o resultado inicial dos cenários globais e institucionais gerados pelo IEA é comentado a seguir.

1. Definição do escopo e objetivos dos cenários

- Caracterização do escopo dos cenários e caracterização das decisões a apoiar.
- Definição do escopo, decisões relevantes, os atores centrais e grupos de interesse (*stakeholders*), a abrangência geográfica dos cenários e o horizonte temporal.

2. Identificação das variáveis, tendências e eventos fundamentais

- Identificar as variáveis fundamentais, considerando o papel do governo, a lista de grupos afetados e outros pontos relevantes para os cenários futuros para o Brasil.

As etapas 1 e 2 foram elaboradas com apoio de levantamento e análise de bibliografia referente ao tema e também com apoio da técnica *Brainwriting*, envolvendo um conjunto de especialistas no tema, reunidos pelo IEA. A técnica de *Brainwriting* apresenta vantagens interessantes em relação ao conhecido *Brainstorming* e visa aprimorar a eficácia e a produtividade do trabalho em grupo para a geração de idéias, tendo sido aplicada neste trabalho para a definição de variáveis dos cenários. As características intrínsecas à técnica promovem a produção de um grande número de idéias em um curto intervalo de tempo, maximi-

zando a utilização do conhecimento e experiência dos especialistas convidados. Os resultados foram utilizados na etapa seguinte:

3. Estruturação das variáveis dos cenários, identificando:

- Tendências pesadas e fatores invariantes.
- Eventos incertos e “fatos portadores do futuro”, identificados pela técnica de *Brainwriting*.
- Relações de causa e efeito entre as variáveis, identificando variáveis causais, intermediárias e resultantes.

A principal técnica utilizada nessa etapa foi a Análise e Estruturação de Modelos (AEM), a partir da matriz de inter-relacionamento das variáveis. A técnica de AEM foi desenvolvida por Wright (1991) para apoiar grupos a estruturarem uma visão de consenso sobre um problema complexo. Permite a um grupo de até vinte pessoas realizar uma análise de um problema complexo e definir um programa de ação em algumas sessões de trabalho, usando um *software* próprio e metodologia de reunião estruturada, conduzida com o apoio de um facilitador. Neste estudo, a matriz de inter-relacionamento foi obtida mediante a consulta a especialistas, e o processamento das informações foi realizado com o uso do *software*, evidenciando o relacionamento lógico entre as variáveis analisadas.

4. Projeção dos estados futuros das variáveis e sua probabilidade de ocorrência

- Projeções qualitativas de dois e quatro estados futuros por variável; neste estudo, a situação mais provável e a situação desejada em 2022 foram solicitadas aos respondentes.
- Estimativas de probabilidades de ocorrência dos estados futuros identificados.

A técnica básica utilizada nessa etapa foi a pesquisa Delphi. Segundo Wright & Giovinazzo (2000), Martino (1993) e Turoff & Linstone (1975), Delphi é uma técnica de pesquisa prospectiva baseada na consulta estruturada a especialistas, buscando a convergência de opiniões sobre o futuro. O processo é efetivo em permitir a um grupo de indivíduos especialistas chegar a um certo nível de consenso sobre uma determinada situação futura. As premissas fundamentais são o anonimato dos respondentes, a representação estatística da distribuição dos resultados e o *feedback* de respostas do grupo para reavaliação nas rodadas subsequentes, sendo os resultados da primeira rodada divulgados para que possam ser considerados pelo grupo na análise da segunda rodada. Segundo Estes & Kuespert (1976), a evolução em direção a um consenso, obtida no processo, representa uma consolidação do julgamento intuitivo de um grupo de peritos sobre eventos futuros e tendências. A qualidade do resultado de uma pesquisa Delphi depende essencialmente dos participantes do estudo, e, segundo Vichas (1982), um número de quinze a trinta respondentes é considerado bom o suficiente para gerar visões úteis sobre o futuro. No estudo do IEA para o Projeto “Brasil 3

Tempos”, contou-se com a excelente participação de 118 especialistas na dimensão global e 104 especialistas na dimensão institucional, a maioria acadêmicos, pesquisadores e analistas brasileiros com amplo domínio dos temas tratados.

5. Identificação de temas motrizes dos cenários; são definidos temas distintos para cada cenário, nesse caso com as seguintes características:

- Um cenário mais provável, que considera as forças históricas continuando a agir como no passado.
- Dois cenários exploratórios contrastados, que consideram o desenvolvimento de temas ou eventos marcantes, direcionadores do ambiente futuro.
- Um cenário normativo. De caráter prescritivo, esse cenário deve apresentar uma situação factível e desejada, em razão dos valores e das crenças dos especialistas consultados no Delphi.

Como suporte à elaboração dessa etapa, foram utilizadas análises bibliográficas, entrevistas e, com destaque, os resultados das consultas Delphi feitas aos 222 especialistas convidados.

6. Montagem de uma matriz morfológica para cada cenário.

A matriz morfológica é utilizada para combinar de maneira consistente os estados futuros previstos para cada variável dos cenários, com base na estrutura dessas variáveis e nas previsões realizadas por meio do questionário Delphi. A técnica de análise morfológica é utilizada nessa etapa, tendo como apoio a ferramenta de análise e estruturação de modelos (AEM) já mencionada em etapa anterior.

7. Redação e validação dos cenários

- O detalhamento dos cenários, com a descrição de sua evolução e a explicitação das relações e seqüências de causa e efeito entre as variáveis consideradas, foi realizado pela equipe do IEA, assim como análise da consistência interna, da plausibilidade de cada cenário e da relevância das variáveis dos cenários para as decisões a serem tomadas.
- A validação dos cenários com especialistas ou grupos de interesse, por meio da apresentação e discussão destes, é a etapa final de elaboração, realizada no caso deste estudo, por meio de uma série de seminários conduzidos no IEA ao longo do ano de 2005.

Projeto “Brasil 3 Tempos”: cenários globais e institucionais para o Brasil

A abordagem proposta pelo Profuturo foi aplicada em sua íntegra na estruturação de cenários para 2022 das dimensões global e institucional, realizada pela equipe do IEA no âmbito do Projeto “Brasil 3 Tempos”. A descrição dos resultados iniciais é uma síntese feita pelos autores deste trabalho para efeito de

ilustração da metodologia de cenários aplicada, sendo as conclusões de sua exclusiva responsabilidade. O resultado geral do estudo pode ser conhecido em mais detalhes em consulta ao *site* do Projeto “Brasil 3 Tempos”.

Cabe ressaltar que o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República utilizou uma metodologia para desenvolver cenários gerais para o Brasil, trabalhando com cinquenta temas estratégicos e dois marcos temporais: 2015, data de avaliação do cumprimento das Metas do Milênio da ONU; e 2022, momento em que o Brasil completa duzentos anos de independência. A aplicação da metodologia de geração de cenários prospectivos do NAE valeu-se de uma consulta tipo Delphi e de uma Matriz de Impactos Cruzados, conduzidas com exclusividade para o Projeto “Brasil 3 Tempos”, conforme indicado no documento Cadernos NAE n.5 (2005).

A consulta foi conduzida pela internet e enviada a cerca de cinquenta mil cidadãos que ocupam posição de destaque junto aos setores público, empresarial, acadêmico, da mídia, classista, artístico, religioso e das ONG. Para cada tema foi apresentada uma sintética ambientação, com um alerta de que essa não representava, necessariamente, a opinião do governo, uma vez que foi elaborada com base na avaliação diagnóstica conduzida por grupos acadêmicos. A consulta resultou em uma listagem com as probabilidades dos eventos relacionados a todas as dimensões analisadas, segundo os respondentes. Uma análise crítica dos resultados obtidos com essa consulta conduzida pelo NAE aponta a dificuldade de se trabalhar com probabilidade subjetiva de eventos futuros; a probabilidade prevista para a ocorrência da maioria dos eventos propostos ficou entre 40% e 60%, o que dificulta seu uso para a composição dos cenários, uma vez que não aponta uma diferença significativa na probabilidade de ocorrência de eventos distintos. Na cenarização do NAE, foi elaborada uma Matriz de Impactos Cruzados, que procura inferir o grau de influência da ocorrência de cada um dos cinquenta eventos sobre a probabilidade de ocorrência demais.

Neste estudo, a equipe do IEA elaborou os cenários globais e institucionais, utilizando a abordagem do Profuturo anteriormente descrita. Os resultados da aplicação dessa abordagem são apresentados a seguir e ilustram a aplicação da metodologia que será utilizada no Projeto “O País no Futuro”, em execução pelo IEA.

Cenários da dimensão global

Com relação aos cenários da *dimensão global*, a partir de uma listagem inicial de vinte eventos identificado no processo de *Brainwriting*, os especialistas foram solicitados a estimar a probabilidade de ocorrência desses até os anos de 2007, 2015 e 2022. O evento indicado com maior probabilidade de ocorrer (75%) indica que a utilização de fontes renováveis de energia ganha grande importância no âmbito global. Em seguida, a consolidação da liderança do Brasil no espaço sul-americano, com as obrigações econômicas, políticas e de segurança daí decorrentes, aparece com 70% de probabilidade de ocorrer até 2022.

Outros quatro eventos aparecem com elevada probabilidade de ocorrência (60%): o aumento do poderio econômico e militar da China e a afirmação da identidade política européia reduzem a primazia dos Estados Unidos na economia e na política mundial; o Brasil ocupa assento e relevo em foros importantes, apesar de suas deficiências econômicas relativas; há forte crescimento das exportações agropecuárias brasileiras, a despeito de pressões contrárias, a pretexto de defesa do meio ambiente, proteção de patentes e normas laborais; e, finalmente, a Rússia integra-se amplamente à economia européia em termos comerciais e de infra-estrutura.

A Tabela 1 lista todos os eventos analisados e o valor da mediana das probabilidades estimadas pelos respondentes de tais eventos ocorrerem até os anos de 2007, 2015 e 2022.

A partir da análise do inter-relacionamento entre as variáveis, e considerando a probabilidade de ocorrência de cada evento, assim como a descrição da situação mais provável e da situação desejada para cada variável ou evento, foi possível elaborar um conjunto de cenários para a dimensão global.

Fernando Moraes/Folha Imagem – 3/7/2002



A inovação tecnológica é a chave para o desenvolvimento do país.

Tabela 1 – Probabilidade de ocorrência dos eventos da dimensão global (em % mediana)

Eventos	Até 2022 (%)
1. Consolidação da liderança do Brasil no espaço sul-americano, com as obrigações econômicas, políticas e de segurança daí decorrentes.	70
2. Aumento do poderio econômico e militar da China e afirmação da identidade política européia reduzem a primazia dos EUA na economia e na política mundial.	60
3. Pelo seu peso específico, o Brasil terá assento e relevo em foros importantes, apesar de suas deficiências econômicas relativas.	60
4. Dificuldade de aumento da participação do Brasil nos fluxos dinâmicos de comércio internacional devido ao baixo grau de qualificação técnica e educacional da PEA.	40
5. Forte crescimento das exportações agropecuárias brasileiras, a despeito de pressões contrárias, a pretexto de defesa do meio ambiente, leis de patentes e normas laborais.	60
6. Crescente demanda por autonomização de reservas indígenas, inclusive nas regiões de fronteira, e crescentes pressões pelo controle internacional da Amazônia.	40
7. Instabilidade econômica e política dos países do entorno sul-americano e problemas de crime organizado tornam necessário o aumento da presença militar nas fronteiras.	50
8. Desagregação no Iraque, crise política na Arábia Saudita e nuclearização do Irã prolongam a presença militar dos EUA no Oriente Médio.	40
9. Dívida externa torna-se compatível com o tamanho da economia brasileira, apesar do déficit estrutural na balança de serviços.	50
10. Utilização de fontes renováveis de energia ganha grande importância no âmbito global.	75
11. Mudanças climáticas acentuadas alteram a paisagem da agropecuária, da pesca e da produção de alimentos no mundo.	50
12. Avanços da integração física sul-americana, a despeito da implantação incompleta do Mercosul.	50
13. Multiplicação de acordos minilateralistas (como Alca) dificulta o funcionamento do sistema multilateral de comércio.	40
14. Marcante aumento das ONG em negócios internacionais.	50
15. Aumento de intervenções internacionais para controlar conflitos étnicos e religiosos.	50
16. Aumento de atentados terroristas, inclusive com a utilização de armas de destruição em massa e bioterrorismo.	40
17. O “choque de civilizações” e o crescente antiamericanismo exacerbam as diferenças entre os EUA, Europa, Ásia, Oriente Médio etc.	40
18. Normas internacionais limitam progressivamente o espaço para a formulação ou adoção de políticas públicas no plano doméstico e politizam as negociações econômicas internacionais.	50
19. A Rússia integra-se à economia européia em termos comerciais e de infraestrutura.	60
20. A Índia torna-se um dos países líderes em tecnologia na Ásia e rivaliza com a China no contexto internacional.	50

Fonte: Equipe IEA – resultado da pesquisa WebDelphi.

Considerando a visão predominante sobre o cenário mais provável, assim como diferentes visões sobre os cenários desejados, quatro cenários da dimensão global resultaram para 2022:

- Cenário mais provável: Desconcentração conflituosa
- Cenário contrastado 1: Unipolaridade consolidada
- Cenário contrastado 2: Ordem liberal cosmopolita
- Cenário desejado: Multipolaridade benigna

No cenário mais provável de *Desconcentração conflituosa*, a primazia dos Estados Unidos na economia e na política mundial se vê reduzida com o aumento do poder econômico e militar da China e a afirmação da identidade política da União Européia. Esse resultado é reforçado ainda pela ascensão da Índia e pela integração da Rússia na União Européia. As tensões no Oriente Médio persistem e grupos terroristas intensificam as suas atividades. No aspecto econômico, teremos uma multiplicação de acordos minilateralistas, em oposição ao sistema multilateral de comércio.

No Cenário contrastado 1, de *Unipolaridade consolidada*, os Estados Unidos logram perpetuar o seu predomínio, apoiados no dinamismo de sua economia, no controle sobre os mercados financeiros internacionais e no poder bélico. Os Estados Unidos mantêm dentro de limites aceitáveis o crescimento da China, por meio da presença militar na Ásia, do apoio a Taiwan e da atuação do Japão na segurança regional. Da mesma forma, os Estados Unidos bloqueiam a emergência de uma política externa e de segurança européia, ampliando a Otan. Nesse contexto, multiplicam-se as intervenções internacionais em situações de crise geradas por conflitos étnicos e religiosos. No Oriente Médio, os Estados Unidos mantêm sua presença militar, com mobilização crescente de tropas internacionais sob o seu comando.

No Cenário contrastado 2, de uma *Ordem liberal cosmopolita*, a identidade de interesses e valores entre Europa, Japão e Estados Unidos leva a uma gestão compartilhada dos assuntos internacionais, exercida por meio de acordos. Plenamente ajustada a esses parâmetros, a China se consolida como um dos pólos de crescimento da economia mundial. A Rússia integra-se à União Européia e a Índia, com uma economia mais aberta, converte-se em país líder em alta tecnologia.

O elevado nível de consenso entre os principais atores da cena internacional viabiliza a montagem de operações de intervenção em casos de conflitos étnicos e religiosos, bem como de crises políticas provocadas por regimes que atentam contra os padrões ocidentais de legitimidade. No Oriente Médio – e, se necessário, em outras regiões –, a presença militar estrangeira atua sob a bandeira da ONU, e a ação conjunta da “comunidade internacional” e a adoção de políticas compensatórias para regiões críticas mantêm sob controle os níveis de tensão internacional e diminuem a ameaça do terrorismo. Na esfera econômica, normas globais rigorosas reduzem a margem de liberdade dos estados para decidir sobre políticas domésticas, politizando as negociações internacionais. Verifica-se um

fortalecimento expressivo das ONG nos organismos multilaterais e na gestão pública, com o reconhecimento formal de seu papel no processo de tomada de decisões.

Por fim, o Cenário desejado, de *Multipolaridade benigna*, é considerado um ideal possível e baseia-se num equilíbrio de forças entre os Estados Unidos, a União Européia e a China, consolidando um mundo multipolar com fortalecimento das instituições regionais e multilaterais. A China emerge como grande potência econômica e política e reforça as instituições internacionais vigentes, ao passo que a Índia avança no processo de consolidação como economia altamente dinâmica, contribuindo para a montagem de esquemas de cooperação entre países em desenvolvimento. A União Européia implementa a sua política externa e de segurança comum e integra a Rússia, com sucesso. A distribuição menos concentrada do poder internacional contribui para a tolerância entre as culturas, o que reduz o número de crises que demandam intervenções internacionais.

A análise da inserção do Brasil nesses cenários ilustra claramente o potencial da técnica de cenários no planejamento estratégico de uma nação. São situações futuras possíveis, consistentes, sobre as quais o país tem limitadíssimo poder de influência, mas cuja ocorrência nos afetará dramaticamente. Cumpre ao Brasil identificar ameaças e oportunidades, desenvolver competências críticas aos diferentes cenários, posicionar-se de maneira habilidosa e flexível no contexto global para estar preparado para o futuro. A discussão aprofundada de cada cenário e de suas implicações não é o objetivo deste trabalho, e será tratado em outro texto desenvolvido pela equipe do IEA; aqui cumpre salientar a viabilidade e a importância profunda de o nosso país pensar sistematicamente o seu futuro e as políticas públicas e ações essenciais para o seu desenvolvimento rumo a uma situação desejada. Cabe observar que, se nos cenários globais pouco podemos influir na realização de um cenário desejado, nos elementos de caráter interno ao país, com os cenários institucionais, nosso poder de atuação é maior, como veremos a seguir.

Os cenários institucionais

No âmbito da dimensão institucional do estudo “Brasil 3 Tempos”, a metodologia de elaboração de cenários, a cargo da equipe do IEA, foi a mesma já descrita com respeito aos cenários globais. A pesquisa Delphi inicial foi respondida por 104 especialistas, com um perfil muito qualificado, e 58% dos respondentes têm mestrado, doutorado ou pós-doutorado.

A Tabela 2 mostra que, na opinião dos especialistas consultados, os eventos com maior probabilidade de ocorrência até 2022 são a consolidação de um pequeno número de grandes partidos nacionais e a crescente intolerância à corrupção na vida pública, ambos com 80% de probabilidade de ocorrência até 2022.

Outros seis eventos aparecem com destaque para a sua alta probabilidade de ocorrência: a eliminação do poder normativo da Justiça do Trabalho e a emergência de formas de controle social sobre a prestação de serviços públicos, ambos com 70% de probabilidade, e, com probabilidade estimada um pouco menor

(mediana de 60%), os seguintes eventos: o surgimento de novos mecanismos de cooperação entre entes federados, a revisão do pacto federativo com redefinição de atribuições e redistribuição de receitas, o crescimento da presença militar em regiões de fronteira e, por fim, a reforma do Judiciário, com revisão do sistema processual, controle externo e redução da autonomia orçamentária do Judiciário, aumentando a sua eficiência e presteza.

Alguns eventos, como o aumento do poder e influência política do crime organizado, têm uma baixa, ainda que preocupante, probabilidade de ocorrência na visão dos respondentes.

Tabela 2 – Probabilidades de ocorrência dos eventos da dimensão institucional (%)

Evento	Probabilidade de ocorrência em 2022 (%) (Mediana)
1. Eliminação do poder normativo da Justiça do Trabalho.	70
2. Desconstitucionalização de questões de segurança e tributação.	40
3. Instituição do voto distrital misto.	50
4. Consolidação de um pequeno número de grandes partidos nacionais.	80
5. Novos mecanismos de cooperação entre entes federados.	60
6. Aumento da influência do Executivo sobre o Legislativo e uso freqüente de medidas provisórias.	30
7. Revisão do pacto federativo com redefinição de atribuições e redistribuição de receitas.	60
8. Agravamento das disparidades entre regiões e estados.	30
9. Ampliação do poder político de ONG e organizações para-partidárias (exemplo: MST).	50
10. Crescente atuação de seitas religiosas na vida político-partidária.	40
11. Crescente intolerância à corrupção na vida pública.	80
12. Aumento do poder do crime organizado e de sua influência nos três poderes.	30
13. A gravidade da crise de segurança pública leva à sua federalização.	40
14. Crescimento da presença militar em regiões de fronteira.	60
15. O financiamento da seguridade, pública e privada, domina a agenda política.	50
16. A reforma do sistema processual, o controle externo e a redução da autonomia orçamentária do Judiciário aumentam a sua eficiência e presteza.	60
17. O Congresso se fortalece com a desvinculação de receitas e a execução impositiva do Orçamento.	40
18. Emergência de formas de controle social sobre a prestação de serviços públicos.	70

Fonte: Equipe IEA – resultados da pesquisa WebDelphi.

Da mesma forma que foi feito para a dimensão global, no caso da dimensão institucional também foi possível chegar a um conjunto de cenários a partir das opiniões dos especialistas e análises realizadas ao longo do processo. Conforme a metodologia estabelecida, montou-se um modelo estrutural do cenário, a

partir da análise da inter-relação das variáveis, para a seguir organizar as visões dos especialistas sobre as situações mais prováveis, as desejáveis e as alternativas possíveis e consistentes para cada variável do problema.

Os cenários da dimensão institucional obtidos no Projeto “Brasil 3 Tempos” foram:

- Cenário mais provável: Federalismo negociado e participativo
- Cenário contrastante 1: Fragmentação conflituosa
- Cenário contrastante 2: Democracia tutelada
- Cenário desejado: Equilíbrio republicano

Como foi visto na análise dos cenários globais, são quatro situações futuras possíveis e internamente consistente. Por meio de uma breve análise desses cenários, será possível verificar o potencial de estudo de oportunidades de ação, ameaças e prioridades de política públicas que devem ser implementadas para assegurar um futuro desejado.

No Cenário mais provável, de *Federalismo negociado e participativo*, um lento e difícil processo de negociação entre os poderes, os entes da federação e as organizações não-governamentais leva a uma evolução sem mudança substantiva das grandes linhas do quadro institucional hoje vigente. A pressão do Congresso pelo controle do orçamento da União, uma estrutura partidária mais estável, com três ou quatro grandes partidos mais profissionalizados, lideranças parcialmente renovadas e crescente controle social sobre as ações de governo estimulam a cooperação entre os entes da federação, reduzem parcialmente o poder do Executivo e aprimoram o funcionamento do atual pacto federativo.

O Cenário desejado, ou ideal, na visão da maioria dos respondentes do Delphi, é o de *Equilíbrio republicano*. Esse cenário caracteriza-se pelo equilíbrio entre os poderes, pela clara distribuição de atribuições e receitas e pela cooperação no equacionamento das questões mais urgentes da agenda política. O Congresso é fortalecido pela existência de um pequeno conjunto de grandes partidos nacionais, com ampla representatividade, estimulada pelo adensamento programático dos partidos, pelo voto distrital misto e pela participação ativa das ONG na vida pública. O Congresso forte confere estabilidade ao governo, ao mesmo tempo que reduz o excesso de poderes do Executivo. Cria-se as condições para um novo pacto federativo, em que a desconcentração das receitas da União orienta-se para políticas de desenvolvimento dos estados e correção das disparidades regionais, sem comprometer a capacidade do Executivo federal de financiar seus projetos e honrar compromissos.

No Cenário contrastante 1, de *Fragmentação conflituosa*, prevalecem os conflitos e a competição entre os níveis da Federação, e entre esferas de poder, marcadas pela instabilidade, pelas ameaças e pelas retaliações mútuas. O sistema partidário fragmenta-se ainda mais, dificultando o encaminhamento de reformas importantes e, em consequência, agravando as disparidades regionais, enrijecendo o modelo atual. O sistema político divide-se em pequenas agremiações regionais

e personalistas, sem consistência interna e carentes de lideranças unificadoras. Mantém-se o sistema proporcional, mesmo nas coligações para eleições parlamentares; relaxam-se as exigências para formação de partidos ou de representação no Congresso. Mesmo os grandes partidos perdem sua identidade nacional e enfrentam divisões internas, impossibilitando a composição de maiorias minimamente estáveis no Congresso, e as negociações seguem um padrão tópico e casuístico, limitando a eficácia dos programas de governo e colocando a governabilidade do país em xeque.

O Cenário contrastante 2, de *Democracia tutelada*, supõe a forte predominância do Executivo federal sobre a vida institucional, econômica e política do país, com base numa agressiva ideologia de centralização das ações de governo. O viés dirigista e intervencionista só é possível num ambiente de enfraquecimento do Congresso e diluição do controle da sociedade sobre as ações de governo. Ao mesmo tempo, consolida-se um contexto de insegurança generalizada da população, diante do aumento do crime organizado e de sua influência sobre as instituições. A concentração de poderes no Executivo responde a uma necessidade nacional e as medidas tendem a ser de cima para baixo, via mecanismos impositivos, sem grande apreço pela autonomia dos níveis da federação.

A União tende a concentrar receitas tributárias sem assumir obrigações adicionais, o que enfraquece o poder de estados e municípios, e, no plano econômico, promove políticas dirigistas de desenvolvimento econômico regional, buscando reduzir as disparidades entre os estados. No plano político-institucional, recorre intensamente às Medidas Provisórias, dominando a agenda do Congresso e sufocando a capacidade de iniciativa dos partidos.

Como se observa, os cenários institucionais concebidos no estudo apresentam ao mesmo tempo ameaças e identificam oportunidades e prioridades de ação. Ignorar as diversas possibilidades do futuro é furtar-se a planejar efetivamente um rumo adequado de desenvolvimento do país.

Considerações finais sobre o uso de cenários e sua continuidade

Os resultados apresentados mostram que é possível integrar de maneira produtiva as opiniões de um amplo espectro de especialistas para elaborar de maneira estruturada um conjunto de cenários consistentes e plausíveis sobre o futuro do país. Essas visões do futuro servem como ponto de referência para um debate sobre as responsabilidades de buscarmos um cenário futuro desejado e posicionarmos adequadamente o Brasil para enfrentar os desafios de uma ordem mundial em transformação.

Como sublinha Robert Ayres (1984) em seu ensaio “Limits and Possibilities of Large-Scale Long-Range Societal Models”, não é possível fazer previsões precisas e detalhadas sobre o futuro, mas é fundamental explorarmos as possibilidades do futuro. Precisamos estabelecer um diálogo nacional estruturado e qualificado, sobre nossos objetivos, valores e metas para o futuro, de forma a criarmos uma visão integradora e mobilizadora do futuro do nosso país para que possamos concatenar esforços e ações concretas para alcançar o futuro desejado.

A continuidade dos esforços no uso de cenários nos ajudará a criar uma linguagem e uma compreensão comum sobre nosso futuro, a enfrentar as inevitáveis discontinuidades e desafios do mundo e a criar estratégias de desenvolvimento que melhor nos posicione perante um futuro dinâmico, incerto mas pleno de oportunidades para um país com todas as potencialidades do Brasil.

Referências bibliográficas

- AMARA, R. *What we have learned about forecasting and planning*. Futures, August 1988.
- AYRES, R. U. Limits and Possibilities of Large-Scale Long-Range Societal Models. *Technological Forecasting and Social Change*, v.25, p.297-308, 1984.
- COATES, J. F.; MAHAFFIE, J. B.; HINES, A. Technological Forecasting: 1970-1993. *Technological Forecasting and Social Change*, v.47, p.23-33, 1994.
- ESTES, G. M.; KUESPERT, D. Delphi in industrial forecasting. *Chemical and Engineering News*, p.40-7, Aug. 1976.
- GODET, M. A caixa de ferramentas da prospectiva estratégica. *Caderno do Cepes*, n.1. _____. *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à ação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.
- _____. *Scenarios and Strategic Management*. s. l.: Butterworths Scientific Ltd., 1987.
- JOHNSON, B. B.; MARCOVITCH, J. Uses and Applications of Technology Futures in National Development: the Brazilian Experience. *Technological Forecasting and Social Change*, v.45, p.1-30, 1994.
- JOHNSON, B.; WRIGHT, J.; GUIMARÃES, P. *Prognósticos tecnológicos como atividade complementar do planejamento: a experiência do CENPES em águas profundas*. São Paulo: Fundação Instituto de Administração (FIA), 1986.
- MARTINO, J. P. *Technological forecasting for decision making*. 3.ed. New York: McGraw-Hill Inc., 1993.
- MASON, D. H. Scenario-based Planning: Decision Model for the Learning Organization. *Planning Review*, March/April, 1994.
- NÚCLEO DE ASSUNTOS Estratégicos da Presidência da República. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. *Cadernos NAE*, n.5, 2005.
- PORTER, A. et al. *Forecasting and Management of Technology*. s. l.: John Wiley & Sons, 1991.
- PORTER, M. E. *Estratégia competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- _____. *Vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- PORTO, C.; NASCIMENTO, E.; BUARQUE, S. *Cinco cenários para o Brasil 2001-2003*. Rio de Janeiro: Nórdica, 2001.
- RINGLAND, G. *Scenario Planning – Managing for the future*. New York: Wiley, 1998.
- SCHOEMAKER, P. J. H. Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking. *Sloan Management Review*, Winter 1995.
- TUOFF, M.; LINSTONE, H. A. *The Delphi method*. New York: Addison Wesley Publishing Company Inc., 1975.

VICHAS, R. P. *Complete Handbook of Profitable Marketing Research Techniques*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1982.

WRIGHT, J. T. C. A técnica Delphi: uma ferramenta útil para o planejamento do Brasil? In: III ENCONTRO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO EMPRESARIAL – “COMO PLANEJAR 86”, 28-29 nov. 1985. São Paulo. *Anais*. São Paulo: SPE – Sociedade Brasileira de Planejamento Empresarial, 1986. p.199-207.

_____. *Contribuição à técnica de análise e estruturação de modelos (ISM) para o planejamento em grupo*: uma abordagem de inferência lógica. São Paulo, 1991. 204p. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

WRIGHT, J. T. C.; GIOVINAZZO, R. A. D. Uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v.1, n.12, 2º trimestre/2000.

RESUMO – ESTE TRABALHO apresenta os objetivos, a metodologia e os resultados iniciais de um esforço de pensar cenários para o Brasil em 2022, e demonstra a importância e a viabilidade do uso de cenários para planejar os rumos do país. São apresentados os cenários globais e institucionais elaborados por uma equipe do IEA no Projeto “Brasil 3 Tempos”, coordenado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Os resultados demonstram que é possível integrar de maneira produtiva as opiniões de um grupo de mais de duzentos especialistas, criando de maneira estruturada um conjunto de cenários consistentes e plausíveis sobre o futuro. Visões estruturadas do futuro são fundamentais para definirmos as ações estratégicas de longo prazo indispensáveis para alcançarmos um cenário futuro desejado, diante das múltiplas oportunidades e desafios de um mundo em transformação.

PALAVRAS-CHAVE: Cenários, Delphi, Futuro, Estratégia de desenvolvimento, Prospecção.

ABSTRACT – THIS ARTICLE presents the objectives, methodology and initial findings of a scenario generating effort for the year 2022 for Brazil, and demonstrates the importance and feasibility of using scenarios to plan the country’s future. We present Global and Institutional scenarios created by a IEA-USP team within the “Brasil 3 Tempos” project, coordinated by the Strategic Issues Nucleus of the Presidency of the Republic. The results show that it was possible to integrate in a productive manner the views of over 200 experts, creating consistent and plausible future scenarios. Structured visions of the future are fundamental to determining long term strategic actions required to reach desired future states, in the context of the myriad transformations and opportunities in a changing world scene.

KEYWORDS: Scenarios, Delphi, Future, Development strategy, Forecasting.

James Terence Coulter Wright é professor de Gestão Estratégica da FEA-USP e coordenador do Programa de Estudos do Futuro da Fundação Instituto de Administração.
@ – jtwright@usp.br

Renata Giovinnazzo Spers é doutoranda da FEA-USP e pesquisadora do Programa de Estudos do Futuro da Fundação Instituto de Administração. @ – renatag@usp.br

Recebido em 4.1.2006 e aceito em 13.1.2006.